



EL PARLAMENTO EUROPEO: MODALIDADES DE ELECCIÓN

Los procedimientos para la elección del Parlamento Europeo se rigen tanto por la legislación de la Unión, que define normas comunes para todos los Estados miembros, como por disposiciones nacionales específicas que varían de un Estado a otro. Las disposiciones comunes establecen el principio de representación proporcional, normas sobre umbrales mínimos y ciertas incompatibilidades con el mandato de diputado al Parlamento Europeo. Muchas otras cuestiones importantes, como el sistema electoral específico que se emplea o el número de circunscripciones, están reguladas por las leyes nacionales.

BASE JURÍDICA

Artículo 14 del Tratado de la Unión Europea (TUE), artículos 20, 22 y 223 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y artículo 39 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

[Acta, de 20 de septiembre de 1976](#), relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, modificada en último lugar por la [Decisión \(UE, Euratom\) 2018/994 del Consejo](#), de 13 de julio de 2018.

NORMAS COMUNES

A. Principios

Si bien los Tratados iniciales ([1.1.1.](#)) estipulaban que el Parlamento Europeo debería estar compuesto, en un principio, por diputados designados por los Parlamentos nacionales, también preveían que, posteriormente, fuese elegido por sufragio universal directo. El Consejo aplicó esta disposición antes de las primeras elecciones directas de 1979 mediante el Acta, de 20 de septiembre de 1976, relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo (Acta Electoral de 1976), que cambió profundamente la posición institucional del Parlamento Europeo y constituye el documento fundacional de una Unión Europea más democrática.

En 1992, el Tratado de Maastricht ([1.1.3.](#)) estableció que las elecciones debían celebrarse de acuerdo con un procedimiento uniforme, atendiendo a una propuesta elaborada por el Parlamento Europeo y adoptada por unanimidad en el Consejo. Sin embargo, como el Consejo no consiguió alcanzar un acuerdo sobre ninguna de las propuestas, el Tratado de Ámsterdam introdujo la posibilidad de que se establecieran unos «principios comunes». La [Decisión 2002/772/CE, Euratom del Consejo, de 25](#)



[de junio de 2002 y de 23 de septiembre de 2002](#), modificó en consonancia el Acta Electoral de 1976 al introducir el principio de representación proporcional y una serie de incompatibilidades entre los mandatos nacionales y de la Unión.

Las últimas enmiendas al Acta Electoral de 1976 fueron adoptadas mediante la [Decisión \(UE, Euratom\) 2018/994 del Consejo, de 13 de julio de 2018](#), que incluye disposiciones relativas a la posibilidad de que haya distintas modalidades de voto (anticipado, electrónico, por internet y por correo); a los umbrales; a la protección de los datos personales; a la penalización del «doble voto» por la legislación nacional; a la votación en terceros países; y a la posibilidad de dar visibilidad a los partidos políticos europeos en las papeletas.

Con el Tratado de Lisboa ([1.1.5.](#)), el derecho de sufragio activo y pasivo ha adquirido el rango de derecho fundamental (artículo 39 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea).

B. Aplicación: disposiciones comunes en vigor

1. Derecho de sufragio activo y pasivo de los no nacionales

El artículo 22, apartado 2, del TFUE dispone que «todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida». Las modalidades de ejercicio de este derecho se adoptaron con arreglo a la [Directiva 93/109/CE del Consejo](#), modificada en último lugar por la [Directiva 2013/1/UE del Consejo](#), cuyo artículo 6 establece que «todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro sin tener su nacionalidad y que, por resolución judicial o administrativa de carácter individual, siempre que esta sea recurrible ante los tribunales, haya sido privado del derecho de sufragio pasivo en virtud, bien de la legislación del Estado miembro de residencia, bien de la del Estado miembro de origen, quedará privado del ejercicio de ese derecho en el Estado miembro de residencia en las elecciones al Parlamento Europeo».

2. Sistema electoral

En virtud del Acta Electoral de 1976 modificada, las elecciones europeas deben basarse en un sistema de votación de listas o de voto único transferible, de tipo proporcional. Los Estados miembros pueden permitir la votación de listas con voto de preferencia.

Además del umbral mínimo voluntario para la atribución de escaños, que no puede ser superior al 5 % de los votos válidos emitidos a escala nacional, las últimas modificaciones del Acta Electoral de 1976, adoptadas por la [Decisión \(UE, Euratom\) 2018/994 del Consejo](#), de 13 de julio de 2018, establecen un umbral mínimo obligatorio entre el 2 % y el 5 % en las circunscripciones que cuenten con más de 35 escaños (incluidos los Estados miembros de circunscripción única). Los Estados miembros han de adoptar las medidas necesarias para cumplir esta obligación a más tardar para las elecciones al Parlamento Europeo de 2024.

De conformidad con esta Decisión, los Estados miembros también pueden tomar las disposiciones necesarias para que se puedan ejercer el voto anticipado, el voto por correo y el voto electrónico y por internet. Cuando lo hagan, deben garantizar en



particular la fiabilidad de los resultados, el carácter secreto del voto y la protección de los datos personales.

3. Incompatibilidades

De conformidad con el artículo 7 del Acta de 1976 (en su versión modificada por la [Decisión 2002/772/CE, Euratom del Consejo](#)), la calidad de diputado al Parlamento Europeo es incompatible con la de miembro del Gobierno de un Estado miembro; miembro de la Comisión; juez, abogado general o secretario del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; miembro del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social Europeo, de comités u otros organismos creados en virtud de los Tratados para la administración de fondos de la Unión o el desempeño de modo permanente y directo de una función de gestión administrativa, y de miembro del Consejo de Administración, del Comité de Dirección o del personal del Banco Europeo de Inversiones, así como con la condición de funcionario o agente en activo de las instituciones de la Unión o de los organismos especializados vinculados a las mismas. Existen otras incompatibilidades para los miembros del Comité Europeo de las Regiones (añadida en 1997), para los miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo, para el defensor del pueblo europeo y, sobre todo, para los parlamentarios nacionales (añadida en 2002).

MODALIDADES SUJETAS A LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Además de estas normas comunes, las modalidades electorales se rigen por disposiciones nacionales que pueden variar considerablemente; por consiguiente, el sistema electoral puede considerarse un sistema electoral polimórfico.

A. Sistema electoral y umbrales

Todos los Estados miembros deben aplicar un sistema basado en la representación proporcional. Además del umbral voluntario para la atribución de escaños, que no puede ser superior al 5 % a escala nacional, la [Decisión \(UE, Euratom\) 2018/994 del Consejo](#) establece un umbral mínimo obligatorio de entre el 2 % y el 5 % en las circunscripciones que cuenten con más de 35 escaños (incluidos los Estados miembros de circunscripción única). Este requisito deberá cumplirse a más tardar para las elecciones al Parlamento Europeo de 2024.

En la actualidad, aplican un umbral los siguientes Estados miembros: Bélgica, Croacia, Eslovaquia, Francia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, la República Checa y Rumanía (5 %); Austria, Italia y Suecia (4 %); Grecia (3 %); y Chipre (1,8 %). Los demás Estados miembros no aplican ningún umbral. Alemania ha intentado hacerlo, pero en dos decisiones de [2011](#) y [2014](#) el Tribunal Constitucional alemán declaró que los umbrales existentes para las elecciones europeas (que eran inicialmente del 5 % y más adelante del 3 %) eran inconstitucionales.

B. División en circunscripciones electorales

En las elecciones europeas, la mayoría de los Estados miembros funcionan como circunscripciones únicas. Sin embargo, cuatro Estados miembros (Bélgica, Irlanda, Italia y Polonia) han dividido su territorio nacional en varias circunscripciones regionales.



C. Derecho de sufragio activo

La mayoría de edad a efectos electorales es de dieciocho años en todos los Estados miembros salvo en Austria y Malta, donde es de dieciséis años, y en Grecia, donde es de diecisiete.

El voto es obligatorio en cinco Estados miembros (Bélgica, Bulgaria, Chipre, Grecia y Luxemburgo): esta obligación se aplica tanto a los nacionales como a los ciudadanos de la Unión no nacionales inscritos.

1. Voto de los no nacionales en su país de acogida

Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tiene derecho a votar en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado (artículo 22 del TFUE). Sin embargo, el concepto de residencia difiere todavía de un Estado miembro a otro. Algunos países (Alemania, Eslovenia, Estonia, Francia, Polonia y Rumanía) exigen que los votantes tengan su domicilio o su residencia habitual en el territorio electoral; otros (Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo y Suecia), que se resida en el país de forma habitual, y los hay que requieren la inscripción en el censo de población (Bélgica y la República Checa). Para tener derecho a votar en Chipre y Luxemburgo, los ciudadanos de la Unión también deben cumplir el requisito de haber residido un período mínimo en el país. En todos los Estados miembros, los ciudadanos de otros países de la Unión deben inscribirse en el censo electoral antes de la jornada electoral. Los plazos de inscripción varían de un Estado miembro a otro.

2. Voto de los nacionales no residentes en su país de origen

Casi todos los Estados miembros ofrecen la posibilidad de votar en las elecciones europeas desde el extranjero. Algunos Estados miembros piden a los votantes que se registren ante sus autoridades electorales nacionales para tener derecho a votar desde el extranjero por correo postal o en su embajada/consulado. En otros Estados miembros, las votaciones por correo pueden celebrarse en las embajadas o consulados. En algunos Estados miembros, el derecho a votar en el extranjero solo se concede a los ciudadanos que viven en otro Estado miembro de la Unión (por ejemplo, Bulgaria e Italia). Asimismo, la mayoría de los Estados miembros disponen de mecanismos especiales para los diplomáticos y el personal militar que se encuentran de servicio en el extranjero.

El hecho de que ciertos no nacionales puedan votar en su país de acogida y que también puedan hacerlo como nacionales en su país de origen puede conllevar abusos, en particular el doble voto, que es una infracción penal en algunos Estados miembros. A este respecto, las recientes modificaciones del Acta electoral de 1976, adoptadas mediante la [Decisión \(UE, Euratom\) 2018/994 del Consejo](#), exigen a los Estados miembros que garanticen que el doble voto en las elecciones al Parlamento Europeo esté penalizado con sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias.

D. Derecho de sufragio pasivo

El derecho de sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en cualquier otro Estado miembro de residencia también constituye una aplicación del principio de



no discriminación entre nacionales y no nacionales, así como un corolario del derecho de libre circulación y residencia en la Unión. Toda persona que sea ciudadana de la Unión y que no haya adquirido la nacionalidad del Estado miembro de residencia, pero que cumpla las condiciones a las que la legislación de este último supedita el derecho de sufragio pasivo de sus nacionales, puede ejercer su derecho de sufragio pasivo en el Estado miembro de residencia en las elecciones al Parlamento Europeo, siempre que no esté desposeída de esos derechos (artículo 3 de la [Directiva 93/109/CE del Consejo](#)).

Aparte de la exigencia de ciudadanía de un Estado miembro, requisito común a todos los Estados miembros, las condiciones para ejercer el derecho de sufragio pasivo varían en función del país. Nadie puede ser candidato en más de un Estado miembro en las mismas elecciones (artículo 4 de la Directiva 93/109/CE del Consejo). La edad mínima para presentarse como candidato a las elecciones es de dieciocho años en la mayoría de los Estados miembros, salvo en Bélgica, Bulgaria, la República Checa, Chipre, Estonia, Irlanda, Letonia, Lituania, Polonia y Eslovaquia (veintiuno), Rumanía (veintitrés) y Grecia e Italia (veinticinco).

E. Modalidades de candidatura

En algunos Estados miembros, solo los partidos políticos y las organizaciones políticas pueden presentar candidaturas. En otros Estados miembros, basta con recoger una determinada cantidad de firmas o agrupar a cierto número de electores para poder presentar una candidatura; y, en algunos casos, también se exige el depósito de una fianza.

La [Decisión \(UE\) 2018/937 del Consejo Europeo](#), de 28 de junio de 2018, por la que se fija la composición del Parlamento Europeo establece de qué manera se han de asignar los escaños previstos en el artículo 14, apartado 2, del TUE aplicando el principio de «proporcionalidad decreciente» ([1.3.3](#)).

F. Fecha de las elecciones

De conformidad con los artículos 10 y 11 del Acta Electoral de 1976 modificada, las elecciones al Parlamento Europeo deben tener lugar dentro de un mismo periodo, empezando el jueves por la mañana y terminando el primer domingo siguiente; cada Estado miembro ha de fijar las fechas y horas. En 1976, el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, fijó el período electoral para las primeras elecciones de 1979. Las elecciones posteriores a las de 1979 se celebraron en el período correspondiente del último año del período quinquenal a que hace referencia el artículo 5 del Acta Electoral ([1.3.1](#)).

Por lo que respecta a las elecciones de 2014, el Consejo, mediante su Decisión de 14 de junio de 2013, modificó las fechas, fijadas inicialmente en junio, estableciendo el periodo comprendido entre los días 22 y 25 de mayo, para evitar así la coincidencia con las vacaciones de Pentecostés y de conformidad con la siguiente disposición recogida en el artículo 11: «Si resultare imposible celebrar las elecciones [...] durante dicho período, el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, fijará, al menos un año antes del final del período quinquenal contemplado en el artículo 5, otro período electoral que podrá ser anterior en dos meses como máximo o posterior en un mes como máximo, al período que resulte de la aplicación del párrafo precedente».



Las elecciones posteriores se han de celebrar en el período correspondiente del último año del período quinquenal (artículo 11 del Acta de 1976). Por consiguiente, las elecciones de 2019 se celebraron entre el 23 y el 26 de mayo.

G. Libertad del elector en lo relativo al orden de los candidatos en las listas

En la mayoría de los Estados miembros, los votantes pueden emitir votos preferenciales para alterar el orden de los nombres de una lista. No obstante, en seis Estados miembros (Alemania, España, Francia, Hungría, Portugal y Rumanía) las listas son cerradas (sin voto preferencial). En Irlanda y Malta, los votantes enumeran a los candidatos por orden de preferencia (voto único transferible).

H. Atribución de los escaños que resulten vacantes en el curso de una legislatura

En varios Estados miembros, los escaños que resultan vacantes se atribuyen a los primeros candidatos no elegidos de la misma lista (en su caso, tras un ajuste para reflejar los votos conseguidos por los candidatos). En otros Estados miembros, los escaños vacantes se asignan a los suplentes y, si no los hay, el orden de los candidatos en las listas es el criterio decisivo. En algunos Estados miembros, los diputados al Parlamento Europeo tienen derecho a volver al Parlamento Europeo cuando el motivo de su marcha deja de existir.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Desde la década de los sesenta del siglo pasado, el Parlamento Europeo se ha pronunciado reiteradas veces sobre cuestiones relativas a la legislación electoral y ha presentado propuestas de conformidad con el artículo 138 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (actualmente, artículo 223 del TFUE). La falta de un procedimiento auténticamente uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo ilustra la dificultad de conciliar diferentes tradiciones nacionales. El Tratado de Ámsterdam ofreció la posibilidad de adoptar principios comunes, lo que solo ha permitido superar estas dificultades parcialmente. La intención contemplada en el artículo 223 del TFUE de adoptar un procedimiento uniforme, que requiere la aprobación del Parlamento Europeo, todavía no se ha hecho realidad. Los continuos esfuerzos del Parlamento por modernizar y «europeizar» el procedimiento electoral común desembocaron, en 1997, en una propuesta de procedimiento electoral uniforme cuyas líneas generales se recogen en la Decisión del Consejo de 2002. El 11 de noviembre de 2015, el Parlamento Europeo aprobó una [resolución](#) sobre la reforma de la ley electoral de la Unión Europea. La iniciativa legislativa de la Comisión de Asuntos Constitucionales propuso enmiendas al Acta Electoral de 1976 con el fin de hacer más democráticas las elecciones europeas y aumentar la participación del público en el proceso electoral. Las enmiendas propuestas por el Parlamento fueron parcialmente aceptadas e incorporadas a la Decisión (UE, Euratom) 2018/994 del Consejo, de 13 de julio de 2018. No obstante, el Consejo no pudo llegar a un acuerdo sobre la propuesta del Parlamento de crear una circunscripción electoral común y de presentar candidatos cabezas de lista para el cargo de presidente de la Comisión.

A raíz de su Resolución, de 7 de febrero de 2018, sobre la composición del Parlamento Europeo, el Parlamento votó a favor de reducir el número de escaños de 751 a 705, una vez que el Reino Unido abandone la Unión, y de redistribuir algunos de



los escaños que se liberarán por el *Brexit* entre los Estados miembros ligeramente infrarrepresentados (1.3.3). El 22 de noviembre de 2012, el Parlamento Europeo aprobó una [resolución](#) por la que se instaba a los partidos políticos europeos a designar a candidatos para el puesto de presidente de la Comisión durante las elecciones de 2014, con vistas a reforzar así la legitimidad política tanto del Parlamento como de la Comisión. Estas modalidades se aplicaron antes de las elecciones de 2014, a las cuales se presentaron, por primera vez, candidatos cabezas de lista. Finalmente, sobre la base de los resultados de las elecciones de 2014, uno de estos candidatos, Jean-Claude Juncker, fue elegido presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo el 22 de octubre de 2014. En su [Decisión, de 7 de febrero de 2018](#), sobre la revisión del Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, el Parlamento afirmó estar preparado para rechazar a cualquier candidato a la presidencia de la Comisión que no hubiera sido designado como [cabeza de lista](#) («Spitzenkandidat») de un partido político europeo en el período previo a las elecciones europeas de 2019. Sin embargo, tras las elecciones de 2019 fue elegida presidenta de la Comisión Europea Ursula von der Leyen, que no había sido designada como cabeza de lista.

En 2003 se creó un sistema de financiación de los partidos políticos europeos que también permite el establecimiento de fundaciones políticas (1.3.3) a escala de la Unión (el Reglamento (CE) n.º 2004/2003 fue derogado y sustituido por el [Reglamento \(UE, Euratom\) n.º 1141/2014](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas). El Reglamento de 2014 se ha modificado recientemente, a raíz de la [Resolución del Parlamento, de 15 de junio de 2017](#), sobre la financiación de los partidos políticos y las fundaciones políticas a escala europea. En esta Resolución se revelan las deficiencias constatadas por lo que respecta al nivel de cofinanciación y a la posibilidad de que los diputados al Parlamento Europeo estén afiliados a varios partidos, con el fin de garantizar que el dinero público se utilice correctamente en la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas a través del [Reglamento \(UE, Euratom\) 2018/673](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de mayo de 2018.

Diversos acontecimientos recientes han puesto de manifiesto los riesgos potenciales que puede conllevar la comunicación en línea (manipulación de los datos personales en un contexto electoral) para los procesos electorales y la democracia. Para evitar la utilización ilegal de datos personales, se han adoptado muy recientemente nuevas modificaciones del Reglamento de 2014 sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas ([Reglamento \(UE, Euratom\) 2019/493](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2019, por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 en lo que respecta a un procedimiento de verificación relativo a las infracciones de las normas de protección de los datos personales en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo). Las nuevas normas acordadas por el Parlamento y el Consejo tienen por objeto proteger el proceso electoral de las campañas de desinformación en línea que hacen un mal uso de los datos personales de los votantes y permiten que se impongan sanciones financieras a los partidos políticos europeos y las fundaciones



que influyan deliberadamente, o intenten influir, en el resultado de las elecciones europeas aprovechándose de una infracción de las normas de protección de datos.

Por otra parte, a raíz de la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de junio de 2017, sobre las plataformas en línea y el mercado único digital, en la que se pedía a la Comisión que examinara si era posible utilizar la vía legislativa para limitar la difusión y propagación de contenidos falsos, en abril de 2018 la Comisión publicó su [Comunicación](#) titulada «La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo», y propuso un [Código de buenas prácticas](#) que en septiembre de 2018 fue firmado por tres plataformas en línea. En el [Plan de acción contra la desinformación](#) de la Comisión, publicado en diciembre de 2018, se pide a las plataformas en línea, entre otras medidas, que apliquen rápida y eficazmente los compromisos contraídos y se centren en medidas urgentes de cara a las elecciones europeas, como cerrar las cuentas falsas, identificar las actividades de mensajería desarrolladas por *bots* y cooperar con los verificadores de datos e investigadores para detectar campañas de desinformación y hacer que los contenidos verificados sean más visibles. En el período previo a las elecciones europeas de mayo de 2019, la Comisión pidió a las tres plataformas que habían firmado el Código de buenas prácticas que presentaran un [informe mensual](#) sobre las medidas adoptadas para mejorar el control de la colocación de anuncios, garantizar la transparencia de la publicidad política y temática y luchar contra las cuentas falsas y el uso malintencionado de *bots*.

Ina Sokolska
11/2020

